

# Wege aus dem Brexit-Chaos: Weshalb die EU die Initiative ergreifen sollte

---

Christine Landfried

2019-03-20T10:38:37

Die Abgeordneten des britischen Unterhauses haben am 14. März für eine Verschiebung des Brexit bis Ende Juni gestimmt. Die Entscheidung wurde aber an die Bedingung geknüpft, dass eine Mehrheit der Abgeordneten doch noch für den Ausstiegsvertrag votiert. Nun ist die Entscheidung vorerst auf Eis gelegt. Der Sprecher des Unterhauses, John Bercow, lässt es mit Hinweis auf eine parlamentarische Regel aus dem Jahr 1604 nicht zu, dass über eine Vorlage, die substantiell nichts Neues enthalte, im Parlament in derselben Legislaturperiode ein zweites Mal abgestimmt werde.

Der Ausstiegsvertrag wurde am 15. Januar 2019 mit 202 Ja-Stimmen zu 432 Nein-Stimmen im britischen Unterhaus abgelehnt. Der Vertrag wurde dann mit neu ausgehandelten Ergänzungen zur Auffanglösung für Nordirland am 12. März erneut zur Abstimmung vorgelegt. Diesmal erfolgte die Ablehnung mit 242 Ja-Stimmen zu 391 Nein-Stimmen. Erneut konnte Premierministerin Theresa May die Kluft in ihrer Partei nicht überbrücken. 75 Abgeordnete der Konservativen Partei – im Januar waren es noch 116 Abgeordnete – votierten gegen den von einer konservativen Regierung ausgehandelten Vertrag.

Das Vereinigte Königreich hat sich seit der Entscheidung für den Brexit im Juni 2016 nicht gerade als Musterbeispiel für gutes Regieren präsentiert. Wir erleben ein gespaltenes Land, gespaltene Parteien, selbstverliebte Eliten und ein britisches Parlament, das im Grunde nicht weiß, was es will. Und dennoch: Die EU sollte dem Vereinigten Königreich noch einmal entgegenkommen und ein Angebot machen, das eine Mehrheit für den Ausstiegsvertrag im britischen Unterhaus doch noch ermöglicht. Jetzt ist politische Führung gefragt. Denn es steht für alle Beteiligten viel auf dem Spiel. Eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit der EU mit dem Vereinigten Königreich ist für ein starkes Europa wichtig. Eine solche Zusammenarbeit ist auf einen Brexit mit Vertrag angewiesen, weil der Vertrag die Modalitäten der Übergangsphase für die Zeit nach dem Ausstieg festlegt. In der Übergangsphase soll über die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich verhandelt werden. Ein Ausstieg ohne einen geregelten Übergang bedeutete noch mehr Chaos. Daher sollten die 27 EU-Mitgliedstaaten nicht fassungslos nach London schauen, sondern selbst aktiv werden.

Die EU-27 könnte anbieten, die Auffanglösung für Nordirland zeitlich zu begrenzen. Diese Auffanglösung, der sogenannte „backstop“, soll gewährleisten, dass es zwischen Nordirland und der zur EU gehörenden Republik Irland nicht zu einer harten Grenze mit Kontrollen von Personen und Gütern kommt. Solche Kontrollen könnten zum Vorwand für Gewalt werden und die friedensstiftende Wirkung des Karfreitagsabkommens von 1998 unterlaufen. Nach dem bisher unbefristeten „backstop“ bliebe das Vereinigte Königreich bis zum Abschluss eines

Handelsabkommens in der Zollunion. Für Nordirland würden zusätzlich Teile der Binnenmarktregeln weiter gelten. Die Anhänger eines harten Brexit befürchten nun, dass der „backstop“ eine Dauerlösung sein werde und auf diese Weise das Vereinigte Königreich letztlich in der EU bleibe.

Mit einer Befristung der Notlösung für Nordirland könnte man die Anhänger des harten Brexit unter den Abgeordneten des britischen Parlamentes vielleicht für den Ausstiegsvertrag gewinnen. Es wäre dann klar, dass die jetzt im Vertrag stehende Regelung nicht für die Ewigkeit gilt. Diese Klarheit fehlte bei den Zusatzbestimmungen zur umstrittenen Auffanglösung für Nordirland, die am Abend vor der zweiten Abstimmung vereinbart wurden. Das „Gemeinsame Instrument“ vom 11. März war ein Schritt in die richtige Richtung. Aber der britische Generalstaatsanwalt Geoffrey Cox kam mit guten Gründen zu dem Urteil, dass auch nach den Ergänzungen das rechtliche Risiko einer dauerhaft geltenden Auffanglösung für Nordirland bestehen bleibe. Mit einer zeitlichen Begrenzung der Lösung könnte man diese Bedenken ausräumen.

Was spräche dagegen, diese Notlösung von vornherein zu befristen? Nach dem vorliegenden Ausstiegsvertrag möchte man sie ohnehin vermeiden. Die Modalitäten der Auffanglösung für Nordirland stehen in einem „Protokoll zu Irland/Nordirland“, das dem Ausstiegsvertrag beigelegt und rechtsverbindlich ist. Die Vertragspartner betonen, dass sie „beabsichtigen, die „backstop“ Lösung für Nordirland durch ein Folgeabkommen abzulösen, das alternative Regelungen für die Vermeidung einer harten Grenze auf der irischen Insel schafft und diese auf eine dauerhafte Grundlage stellt“ (Übersetzung durch die Verfasserin). Nach Artikel 1 haben weder der Vertrag noch das Protokoll den Zweck, die Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien auf Dauer zu regeln. „Die Regelungen dieses Protokolls sollen nur vorübergehend angewandt werden..., sie gelten solange sie nicht ganz oder teilweise von einer nachfolgenden Vereinbarung abgelöst werden.“

Eine solche Vereinbarung setzen sich aber beide Verhandlungspartner in Artikel 2 zum Ziel: „Die Union und das Vereinigte Königreich werden sich nach besten Kräften bemühen, bis zum 31. Dezember 2020 eine Abkommen zu schließen, das dieses Protokoll ganz oder teilweise ersetzt.“ Warum nimmt die EU dieses Ziel nicht ernst? Es entspräche diesem Ziel, die Auffanglösung für Nordirland in einem rechtsverbindlichen Zusatz zu befristen. Die EU würde damit zum Ausdruck bringen, dass sie im Vertrauen auf den erfolgreichen Abschluss eines Handelsabkommens mit dem Vereinigten Königreich zu einem Zugeständnis bereit ist, statt vor lauter Misstrauen auf einer Notlösung mit Ewigkeitsgarantie zu bestehen.

Sollten die Abgeordneten des Unterhauses auch einen auf diese Weise ergänzten Vertrag ablehnen, dann wird es um die Frage gehen, ob und mit welcher Begründung man den Brexit für längere Zeit verschiebt. Für diesen Fall müssten zum einen die nicht unerheblichen Probleme bewältigt werden, die aus einer Teilnahme des Vereinigten Königreiches bei den Europawahlen folgten. Zum anderen könnte es in einem Zeitraum von ein bis zwei Jahren nicht darum gehen, über die Details des Ausstiegsvertrages zu verhandeln. Ein Verschieben des Austrittsdatums um mehr als ein Jahr ist nur dann sinnvoll, wenn die zusätzliche Zeit dafür genutzt wird, endlich die zukünftigen Beziehungen in den Mittelpunkt

zu stellen. Die EU bestand bisher auf einer strikten Trennung von Austritts- und Handelsvertrag. Diese Einteilung des Brexit in klar zu unterscheidende Phasen hat sich jedoch nicht bewährt.

Es ist meine These, dass sich die mittlerweile völlig verhärteten Positionen mit der Entscheidung erklären lassen, zunächst nur über den Austritt zu verhandeln und erst danach zu beginnen, die zukünftigen Beziehungen zu gestalten. Der Rechtswissenschaftler Joseph Weiler hat dies schon früh gesehen und argumentiert, dass die Strategie, zuerst die Modalitäten der „Scheidung“ festzulegen und danach über die zukünftigen Handelsbeziehungen zu sprechen, zum Scheitern verurteilt sei. Er nennt dieses Vorgehen eine „lose-lose-strategy.“ Auf diese Weise verschenke man die Vorteile einer Verknüpfung der Ausstiegsverhandlungen mit der zukünftigen Zusammenarbeit. Es fehle zum Beispiel die Flexibilität, dem Verhandlungspartner in dem einen Bereich entgegenzukommen und dafür ein konziliantes Verhalten im anderen Bereich zu erwarten.

Wenn man die Verhandlungen in zwei Phasen aufteile, dann erreiche man bestenfalls eine trügerische Endgültigkeit im Bereich des Ausstiegsvertrages. Diese Endgültigkeit sei deshalb trügerisch, weil der Vertrag am Ende doch im Lichte der später ausgehandelten zukünftigen Zusammenarbeit beurteilt werde. Mögliche Folgen seien Neuverhandlungen des Vertrages oder gar ein ungeordneter Brexit. Diese Einschätzung, die man jetzt in einem Band zur Erinnerung an den Rechtswissenschaftler und engagierten Europäer Dimitris Th. Tsatsos nachlesen kann,<sup>1)</sup> Joseph H.H.Weiler, United in Fear – The Loss of Heimat and the Crises of Europe, in: Lina Papadopoulou, Ingolf Pernice, Joseph H.H.Weiler (eds.), Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis. Dimitris Tsatsos in memoriam, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2<sup>nd</sup>., unrevised edition 2018, S. 377. hat sich bestätigt. Es zeigt sich, dass die Konzentration auf die Modalitäten des Ausstiegs ohne Einbeziehung der zukünftigen Kooperation in eine ausweglos scheinende Situation geführt hat. Die EU hat in der ersten Phase aus Enttäuschung über den Brexit und mit dem Argument, Nachahmer-Effekte verhindern zu wollen, Härte demonstriert. So verständlich ein solches Verhalten auch ist, so wenig fördert es flexible und vertrauensvolle Verhandlungen.

Geht man von dieser Diagnose aus, dann ist eine lange Verschiebung des Ausstiegs ohne das Einbeziehen der zukünftigen Kooperation zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich nicht erfolgversprechend. Erst in der Gestaltung der zukünftigen Handelsbeziehungen ließe sich möglicherweise ein Weg finden, der Befürworter und Gegner des Brexit einander wieder näher brächte. Die Debatten der letzten Wochen im britischen Unterhaus haben uns ja vor Augen geführt, dass die Abgeordneten ständig ihre Positionen zu den zukünftigen Beziehungen zur EU vortrugen, obwohl über diese Beziehungen erst in der Übergangsphase verhandelt werden soll. Da die Inhalte über die zukünftige Partnerschaft noch gar nicht auf dem Tisch lagen, geriet das Ganze zu einer Art Phantomdebatte.

Es ist nicht erstrebenswert, eine solche Debatte nach ein bis zwei Jahren zu wiederholen. Die gewählten Repräsentanten müssen nun an die Aufgabe gehen, die Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU auf eine neue

Grundlage zu stellen. Das Prinzip der Repräsentation bedeutet nicht, dass die Interessen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger unmittelbar von den Repräsentanten umgesetzt werden. Repräsentation ist vielmehr das Handeln der demokratisch gewählten Politikerinnen und Politiker im Interesse des Gemeinwohls. Um die konkreten Bedürfnisse der Bürger in ein solches allgemeines Interesse übersetzen zu können, müssen die Repräsentanten in einem kontinuierlichen Austausch mit den Bürgern stehen. Entscheidend ist in einer repräsentativen Demokratie die Qualität der öffentlichen Debatten. Der Verfassungsrechtler Ulrich K. Preuß wählte daher für einen Vortrag über die demokratische Repräsentation den Titel: „Wo bleibt das Volk?“<sup>2)</sup> Ulrich K. Preuß, Wo bleibt das Volk? Erwartungen an demokratische Repräsentation, in: Margarete Fabricius-Brand, Bertram Börner (Hrsg.), 4. Alternativer Juristinnen- und Juristentag, Baden-Baden: Nomos Verlag 1996, S. 89. Damit meinte er nicht etwa Verfahren der direkten Demokratie, sondern den oft unzureichenden öffentlichen Diskurs zwischen Repräsentanten und Repräsentierten. Erst in diesem Diskurs entstehe die Verbundenheit zwischen Bürgern und gewählten Politikern als Grundlage der Verbindlichkeit politischer Entscheidungen.

Es ist umstritten, ob sich Referenden mit dem Repräsentationsprinzip verbinden lassen. Als zusätzliche Möglichkeit der politischen Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger halte ich Referenden in einer repräsentativen Demokratie für sinnvoll. Freilich ist es für den Beitrag der Referenden entscheidend, ob diese Verfahren zu gehaltvollen öffentlichen Diskussionen zwischen Repräsentierten und Repräsentanten beitragen oder nicht. Die Aufschrift auf den roten Omnibussen der Leave-Kampagne, Großbritannien überweise jede Woche 350 Millionen Pfund an die EU, die man besser für das nationale Gesundheitswesen ausgeben solle, ist nur ein Beispiel für die falschen Behauptungen in dieser Kampagne. Mit einer demokratischen Öffentlichkeit, in der die Meinungs- und Willensbildung in einer Weise stattfindet, die es erlaubt, ein vernünftiges Ergebnis erwarten zu können,<sup>3)</sup> Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt: Suhrkamp, 2. Auflage 1992, S. 368. hatte die Brexit Kampagne gewiss nichts zu tun. Das Referendum über die EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreiches macht zugleich deutlich, dass die Ergebnisse, die in einem Referendum erzielt werden, in einer repräsentativen Demokratie wiederum in den Repräsentationsprozess eingebracht und in Gesetze übertragen werden müssen. Da beim Referendum eine knappe Mehrheit von 51,9 Prozent der Wählerinnen und Wähler bei einer Wahlbeteiligung von 72 Prozent für das Verlassen der EU stimmte, im Parlament jedoch eine Mehrheit der gewählten Abgeordneten für das Verbleiben in der EU plädiert, treten die Probleme einer Verbindung von direkter und repräsentativer Demokratie offen zu Tage.

Da in dieser Lage ein geordneter Brexit zur Umsetzung des Referendums im Interesse aller Beteiligten liegt, sollten die verantwortlichen Repräsentanten der EU jetzt die Initiative ergreifen und für einen solchen Brexit Sorge tragen. Die EU-27 könnte zunächst mit einer Befristung der Auffanglösung für Nordirland die Chance erhöhen, dass eine Mehrheit der Abgeordneten des britischen Unterhauses für den Ausstiegsvertrag stimmt. Sollte keine Mehrheit zustande kommen, dann

wäre es ratsam, eine längere Verschiebung des Brexit ins Auge zu fassen und die Verhandlungen über Ausstieg und zukünftige Kooperation miteinander zu verknüpfen. Entscheidend ist jetzt, dass die Repräsentanten der EU-27 ihrer Verantwortung gerecht werden und Wege aus der Stagnation eröffnen.

## References

- 1. Joseph H.H.Weiler, United in Fear – The Loss of Heimat and the Crises of Europe, in: Lina Papadopoulou, Ingolf Pernice, Joseph H.H.Weiler (eds.), Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis. Dimitris Tsatsos in memoriam, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2nd., unrevised edition 2018, S. 377.
- 2. Ulrich K. Preuß, Wo bleibt das Volk? Erwartungen an demokratische Repräsentation, in: Margarete Fabricius-Brand, Bertram Börner (Hrsg.), 4. Alternativer Juristinnen- und Juristentag, Baden-Baden: Nomos Verlag 1996, S. 89.
- 3. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt: Suhrkamp, 2. Auflage 1992, S. 368.

